学术专论

清代台湾“番界”归属之辨

——以“罗发”号与大南澳事件为中心

郭　满

[摘要] 清代台湾的“番界”是为抚育少数民族而设，形成了前山政区与后山“番界”东西并立的格局。“番界”空间的存续是清朝有效治理和维持的结果，在条件成熟时亦可纳“番界”入政区。“罗发”号事件、大南澳事件、牡丹社事件均关涉台湾“番界”议题，三者之间并非孤立事件，而是相互关联的。在交涉过程中，中外双方逐渐从各说各话转而从彼此的话语表达中找寻对话的空间，清朝开始借用国际法，以陈述对台湾“番界”的主权，对方则试图用清朝在台湾的封禁政策论证“番界”为无主之地。最终的解决之道是中日之间签订条约，清朝在台湾治理政策上改弦更张，推行“开山抚番”。

[关键词] 清代　台湾　番界　边疆治理

[中图分类号] K256　[文献标识码] A　[文章编号] 1002－8587（2026）－01－0106－011

清朝在台湾实行“番界”封禁政策的初衷，在于维护少数民族生存环境，汉“番”之间的界线断非西方政治语境下的主权边界。截至清末“开山抚番”，台湾基本维持了前山政区与后山“番界”东西并立的空间格局，并形成了以政区遥制“番界”的治理模式。汉“番”界线划定后亦非一成不变，基本上与台湾自西向东、从南往北的开拓进程相一致，“番界”由此呈现出动态盈缩的特征。[①] 当噶玛兰厅在本为“番界”的地方设立后，“番界”与政区之间的关系日渐明晰，即在民族交融、区域开发成熟的情况下，“番界”也可以走向政区化，[②] 形成了台湾版本的“改土归流”话语。

荷据台湾（1624—1662）结束后，西方对台湾始终存在一种福尔摩沙情结，[③] 台湾成为一块“失落的殖民地”，“番界无主论”议题正是这种历史遗绪的真实写照。从康熙《皇舆全览图》的

[收稿日期] 2024-10-23
[作者简介] 郭满（1990—　），男，福建师范大学闽台区域研究中心副教授，福州 350000，guoman@fjnu.edu.cn
[基金项目] 国家社科基金青年项目“‘番界’与清代台湾政区地理研究”（22CZS045）阶段性成果。

① 相关研究参见郭满：《清代台湾“番界”的空间变迁——以系列“番界图”为中心的考察》，《清史论丛》2022 年第 2 辑。

② 郭满：《番界入版图——清代台湾噶玛兰厅设治之例》，《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2021 年第 2 期。

③ 关于“福尔摩沙情结”的内涵及论述具体参见吴义雄：《“福摩萨情结”与台湾形象建构——〈中国丛报〉台湾论述解析》，《近代史研究》2014 年第 4 期；郭满：《真实与虚构——〈福尔摩沙的历史与地理〉中的知识来源》，《历史地理研究》2021 年第 1 期。

测绘开始，西方有关台湾“番界”的谬论便时常形诸舆图、文字表述，日渐演进为殖民活动或军事入侵。[①]大南澳事件在时间序列上介于“罗发”号船难事件与牡丹社事件之间，是西方殖民者首次将“番界无主论”从认知层面付诸实际。学界多着眼于牡丹社事件与中日外交斡旋，孤立看待“罗发”号事件、大南澳事件，或是从中外交涉或是从台湾“涉外历史”的角度考察，[②]忽视了几个事件之间的历史性和主题性关联。大南澳事件是中西方在万国公法框架下围绕“番界”议题的首度交涉，双方都从此前发生的“罗发”号事件中汲取有利的话语资源，折射出中外之间对“番界”的不同理解。

一、清代台湾“番界”与“罗发”号船难事件

大南澳事件发生的地点在台湾的“番界”。“番”是明清时期对台湾少数民族的称呼，所谓“番界”，特指清朝官方在台实施封禁以后少数民族居住的空间。政区之外、版图之内的“番界”时常被描述为“化外之地”，在舆图中则是空白形象，进而被西方世界解读为“无主之地”，这也是大南澳事件核心人物之一何恩（James Horn）在台湾肆行殖民活动的理论支撑。何恩与台湾的历史关联及其对“番界”的认知起自1867年发生在台湾的船难事件。他曾受遇难者家属委托前往台湾探寻幸存者消息，并参与到了清朝官方、美国驻厦门领事同少数民族部落首脑有关船难的交涉事宜中。清政府措置事件时的推诿姿态，以及有关“番界”文化和政治属性的表述，让何恩等人将荷兰殖民台湾的历史，以及西方对台湾“番界”的认知联系起来，误认为台湾“番界”并不隶属中国，可以被其国家殖民或占领。

“罗发”号事件是后续大南澳事件、牡丹社事件的起点，三者均在与“番界”的议题相关联的延长线上。1867年3月初，“罗发”号自汕头出发驶往牛庄，不久遭飓风漂至台湾南部洋面，事发地点就在台湾“番界”之内。船主杭特（Hunt）夫妇与船员十四人乘舢板在台南“番界”琅峤地方登陆后为“生番”杀害，仅有一名华籍水手生还。由此引发了清政府、美国驻厦门领事与台湾少数民族之间围绕如何救助遭风船只水手的讨论。主导并推动解决这次事件的是美国驻厦门领事李仙得（Charles W.Le Gendre），何恩也参与其中。李仙得赶赴福州，依《天津条约》中有关船难救助款项与闽浙总督吴棠及闽抚李福泰交涉。吴棠与李福泰以李仙得未有正式申陈文书为由，委托通商局总办尹西铭函知台湾知府叶宗元，“一俟该领事到地，迅速查明。事果实确，回明道宪严饬文武地方官尽数搜拿。一面详复察办，以正国法而柔远人。倘领事自行带兵查拿务要力阻，断断不可。台人强悍，谨防节外生枝耳”。[③]李仙得经过与美国驻京公使馆、总理衙门和闽台地方官员沟通，决定以武力惩处杀害船员的少数民族。

台湾地方官员虽敕令凤山县令前往旗后查访，却有推诿、息事宁人之嫌。如在与英国驻打狗副领事贾禄（Charles Carroll）或李仙得的交涉中，台湾镇总兵刘明灯以及台湾道兼学政吴大廷均曾表示，“番界”之中“树林丛杂，生番匿迹放枪，特其长技，难以用兵”，并言“台地生番，穴处猱居，不隶版图，为王化所不及。是以我国早有土牛之禁，士庶商民，不准擅入。又

① 围绕康熙《皇舆全览图》中对番界空白示之以及番界无主论述的研究，参见郭满：《康熙〈皇舆全览图〉中的台湾测绘、流变问题考析》，《台湾研究集刊》2019年第6期。

② 比如黄进顺：《1860年代的德意志与台湾：从觊觎台湾到侵垦大南澳的探讨〉，《宜兰文献杂志》第110期，2017年；余文堂：《19世纪普鲁士统一德国前对台湾的觊觎（1850—1870）》，《“国史馆”馆刊》第58期，2018年；虞和芳：《早期的中德外交关系述论》，《汉学研究集刊》第28期，2019年；谢宜甄：《德意志与台湾的交涉：近代德语世界台湾知识的形成（1828—1898）》，台湾政治大学硕士学位论文，2021年；谢宜甄：《1860年代德意志“福尔摩沙殖民论”再商榷》，《台湾师大历史学报》第69期，2023年。

③ 尹西铭函知台湾府叶宗元，见《美国19—20世纪初驻厦门领事档案（1844—1906）》（Despatches from United States Consuls at Amoy, 1844—1906），1867年5月10日。

于各番隘口多设隘丁，重重防护，所以避凶悍而严出入也”。[1] 照会中“穴处猱居，不隶版图，为王化所不及”的言辞后被李仙得引以为质，借此论辩“番界”不在清政府辖内，甚而申发“番地无主”谬论。不过，“不隶版籍”“王化所不及”之说，当然绝非与无主之地同等意涵。台湾地方官员的本意，无非是想让李仙得知难而退，实际上并未向其解释清楚何为“番界”及其历史由来和空间变迁。

李仙得与清朝官方协调军事行动，而何恩与必麒麟（William Alexander Pickering）则先于他前往事发地点搜寻事件幸存者。根据何恩的日记，他是受雇于船长夫人家属前往台湾，何恩的日记成为李仙得与必麒麟记录这次事件的主要依据。必麒麟是英国人，1863 年抵达台湾，先后任职于打狗子口海关、安平海关、天利行和怡记洋行，精通汉语（包括官话、闽南语、粤语、潮州话、客家话），时常成为来台外国人的翻译。史料中有关何恩的信息比较有限，主要聚焦于“罗发”号事件和后续大南澳事件上。何恩也是英国人，曾娶大南澳地方一名少数民族女子为妻，后在船难事件中丧生。何恩亲历了“罗发”号事件处理的全过程，形成对“番界”具象、直观的认知。在这一过程中何恩了解到清朝在“番界”的统治形式，是其形成“番界无主”错误认知的主要来源。何恩完结“罗发”号事件后，与美利士在淡水相遇，共同谋划了在大南澳的殖民活动。

何恩首次是独自一人前往台湾，由于未打探到有价值的信息，也对翻译不甚满意，一个月后返回打狗与必麒麟一同再至船难事发地，时间大约是 1867 年 8 月。康熙末年对台湾少数民族区域实施封禁政策后，台湾自琅峤以南统归“番界”，严禁汉人进入其中从事土地开垦或林木资源采伐。实际上，在“番界”中早已形成了汉人移民聚居区，尤其是闽南、客家已然与台湾南部少数民族之间交融共生，族群通婚、土地租种以及物品交易等活动不胜枚举。[2] 事情告一段落后，何恩与必麒麟在返程途中与李仙得以及一同带兵前来的刘明灯等人在枋寮相遇。早在李仙得一行到来之前，清朝官方军事行动的消息早已传递到“番界”。客家和福建移民联合起来与必麒麟会面表示愿意出面协调，让台湾南部各社头目同意之后不再伤害遭风的外国船只水手，借以换取清朝取消军事行动。

对于明确违反官方禁令潜入“番界”私垦的大陆移民而言，既忧虑军事行动带来的社会破坏力，也担心官方严厉执行封禁政策彻底清除“番界”中的移民活动。如若官方对少数民族采取军事行动，也会打破汉人移民与少数民族之间原有的相互依存关系。当然，这也是为何汉人移民能够充当少数民族保人的原因。李仙得最终接受“化剿为抚”建议，与少数民族首脑卓杞笃签订了协议。李仙得认为官方尚未在后山“番界”建立政治权威，起初为了让清政府承担船难事件的处理责任，在善后事宜中积极推动在“番界”建盖堡垒，并附带炮台和士兵。[3] 刘明灯以临时性的堡垒替代，之后不久即遭到废弃。[4]

从西方对“番界”的历史表述，以及协议的签订、清朝官方的“消极”不作为，李仙得自认为以实际观察论证了历史记录的正确性，即荷兰人殖民结束后，清朝并未在“番界”建立管辖权，“番界”不归属清政府，这就是所谓的“番界无主论”。[5] 何恩正是基于以上历史语境，才在大南澳地方从事殖民活动，后续在牡丹社事件中，日本也是以此为借口。殊不知，“番界”体现了清朝官方对台湾少数民族群体的抚育，隔离汉“番”让“番界”成为台湾少数民族活动的

---

① 刘明灯、吴大廷与李仙得之间的照会，见《美国 19—20 世纪初驻厦门领事档案（1844—1906）》, 1867 年 5 月 11 日。

② William Alexander Pickering, *Pioneering in Formosa:recollections of adventures among mandarins, wreckers, & head-hunting*, London:Hurst & Blackett,1898,pp.183−189.

③ 费德廉、苏约翰主编:《李仙得〈台湾纪行〉》，费效德、费德廉译，台湾历史博物馆，2013 年，第 274 页。

④ 费德廉、苏约翰主编:《李仙得〈台湾纪行〉》，第 285 页。

⑤ 费德廉、苏约翰主编:《李仙得〈台湾纪行〉》，第 321 页。

地理空间，是清政府有意为之。封禁并非意味着官方放弃对“番界”的统治，而形成了以前山政区统辖后山“番界”的治理模式，时机成熟，“番界”也可向政区化转换，如嘉庆年间噶玛兰厅的设立。噶玛兰位于台湾东北部鸡笼山后，人迹罕至，三面环山，东向外洋，地理环境相对封闭，由淡水通噶玛兰的陆路险峻，海路则需候风而动，加以“番界”封禁政策的施行，以致汉人移垦较晚。兰阳平原以兰阳溪（也称为浊水溪）分成南北两个地理单元，北部称西势，南部称东势。在统筹划定地界、设立文武官弁、丈量土地等基础之上，噶玛兰厅最终于嘉庆十七年（1812）正式设治。若从徐梦麟首倡在噶玛兰置政区算起，前后历经三十余年。噶玛兰从“番界”到政区的转换，完整呈现了清朝的治边理念，“番界”其实与西南边疆进入版图的性质相同，不可刻意凸显其特殊性。

噶玛兰收入版图设厅分治，侧重于溪北之地，对溪南却迁延以对。此前规划的加礼远炮台、南关围墙、外委公所等碍于工程浩繁，也因为政府无盈余钱款暂缓建造。按照原计划，加礼远港不仅建炮台，还应派弁带兵驻守；南关选址于东势尽头，临近苏澳，与设在硬枋的北关呈南北呼应之势；距五围二十里的溪洲驻扎把总一员，带兵四十名。但在筹划伊始，官方已有畏缩姿态，加礼远港处讯防（也称罗东巡检），因“罗东荒埔多未开垦，现无民居，其加礼远亦无小船出入，似应暂缓设汛，俟二三年后开垦成熟，在地有人，再行派弁弹压”。[①]

道光初年，援照竹堑巡检之例与印官同城兼管司狱，时往罗东稽查，待罗东荒榛渐辟后移驻与否再酌量办理。对于新任噶玛兰通判吕志恒的建议，台湾知府方传檖覆核无异议。官方的替代性补救措施，除了驻兰城的罗东巡检不时前往溪南巡查外，另遣县丞、头围千总于港口对船只加以查验，盖印放行，仅此而已。法国国家图书馆藏《台湾山海全图》中罗东街市处标注“巡检汛防移入兰城”，溪南之地还标有“鹿埔”“以外皆番埔旷地”，“此外乃萁莱、泗波澜地界，现未垦升，无从叙明”[②]等字样。也正是官方基于溪南开发未尽地方的权宜处置，引发了外人的觊觎之心。美利士等人伐木建堡之处，正好处噶玛兰南部大南澳的边界之地。

二、大南澳事件中清朝官方对“番界”的话语表述

何恩在大南澳的活动有诸多取法“罗发”号事件之处，显然是其秉持“番地无主”论调的产物，也与普鲁士意图在台湾建立殖民地的计划契合。1860—1862年间，普鲁士向东亚派遣远征团，除肩负与中国、日本及暹罗签订外交、商业条约任务外，也有意识地在太平洋海域和南美洲南部尖端东边的海岛上，建立普鲁士的殖民地，台湾即在计划之中。[③]彼时普鲁士尚不具备独立与中国谈判缔约的能力，制定了依随英、法、美等强国，并以之为奥援的外交策略，建立海外殖民地的构想同样服从于这一考量。巩固并扩大普鲁士各邦同亚洲各国的商业贸易，不仅有助于度过19世纪50年代的经济危机，也有利于提升普鲁士的国际声望，借以推进国内的统一进程。在东亚获得一个像澳门、香港般的地方是普鲁士亚洲战略的保障，殖民台湾的计划便是在这样的背景中酝酿。

美利士是来自汉堡的商人，1865年在淡水设立美利士洋行（Milisch & Co.），为怡和洋行在台湾北部的代理商，经营樟脑、鸦片、海运等业务，1866年美利士成为汉堡驻淡水的领事。美利士受到国内在东亚建立殖民地舆论的熏染，曾多次撰文讨论在东亚拓建据点或殖民地。美利士在台湾的殖民活动也随着国内政治、外交格局的变化而起伏。美利士以领事之名向何恩颁发

---

① 柯培元撰，夏德仪编辑：《噶玛兰志略》，台湾银行经济研究室，1961年，第134页。

② 参见《台湾山海全图》图说部分，法国国家图书馆藏，https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b7200182k.r=%E8%87%BA%E7%81%A3?rk=42918;4，2025-06-13。

③ 施丢克尔：《十九世纪的德国与中国》，乔松译，生活·读书·新知三联书店，1963年，第61页。

执照，由何恩负责具体的殖民事务。

同治六年（1867），噶玛兰通判丁承禧向闽浙总督英桂、福建巡抚卞宝第禀报，九月中旬有英国洋人名康（James Horn），受威伯国（Hamburg，即汉堡）领事美利士派遣，带同雇工四十余人在大南澳一带“番界”建堡伐木，并用盐、布、羽毛等物结交“生番”。总理衙门随即照会布国（Prussia，即普鲁士）、英国领事，知会其依约将洋人撤回惩办。不过，英、德两国虽应允查理，次年四五月，何恩等人的垦荒行为并未见收敛，进而有种茶、以军火贩售“生番”等事。面对此情境，总理衙门认为洋人既不遵各该国使臣戒谕，若非由中国自行拿办，诚恐禁止无期，为迅速结案，再次照会英、德两国，称洋人任性妄为，遂由督抚转饬查拿，按约送交领事官承办，如敢恃强抗拒，伤毙不论。清政府依中外条约，据理力争，所考量的一是噶玛兰地方为内地山场，非洋人所能开垦，军火乃违禁之物，如若接济“生番”，贻害无穷，二是台湾孤悬海外，为七省藩篱，各国垂涎已久，不仅是普鲁士，其他国家亦想隔岸观火，坐收渔翁之利。

噶玛兰厅设治后四至明晰，也仿照前山治理经验，重新厘定汉“番”界线，堆筑土牛。噶玛兰“南至零工围山与生番界，二十五里”，“东南至苏澳过大南澳，八十里”。[①] 南部鹿埔一带分给粤人垦种，增设隘寮一座，由粤人募丁防守，需用隘丁口粮，“仍照原附近耕种之田甲内匀给，毋庸官为经理”，隘寮之外，“以五里为准，划定地界，堆筑土牛，凡民人樵采，毋许越过土牛侵入‘番界’，致肇衅端，如有过犯，即行按律究办，俾各相安”。[②] 美利士、何恩等人殖民的地方，其实已在噶玛兰辖境之内。

何恩在协助李仙得完结“罗发”号事件后前往基隆，成为美利士洋行合伙人。美利士因承办了为淡水海关兴建房屋的业务，派何恩赴苏澳选购木材，遇到了揽约承办福州船政局木材的职员吴标南。吴标南系广东人，精通英文，奉船政大臣沈葆桢之命赴台采办木料，设厂煮脑（樟脑），噶玛兰通判最初即通过吴标南了解在大南澳“番界”活动的洋人身份。樟木是修造战船的必需品，此前多使用淡水的樟木，但历年久远砍伐殆尽，在道光年间已转入采办噶玛兰境内樟木。初时，噶玛兰山场向民人开放，民人多伐樟木制成樟脑，获利较多。经道光三年（1823）林泳春事件后，为使船料足用，官方订立章程，禁止民间私自砍伐樟木。

在经由通商委员交涉不见回复后，通判丁承禧往见美利士，诘责其不应违约给照赴噶玛兰伐木。美利士初以涉事者为英国人推诿卸责，复以大南澳为“生番”地界、不归兰厅管辖搪塞。丁承禧应策得当，称噶玛兰厅包括汉人与少数民族，“番界”也在官方管辖范围之内。美利士质疑“生番”地界的管辖权，自非偶然，何恩于其中扮演的角色颇值得玩味。

何恩试图效仿吴标南深入“番界”伐木煮脑先例，同时借鉴李仙得、牡丹社之间订立协议的经验，以契约的形式同大南澳的“生番”签订租地合同：

> 特此公告，凭本契约兹以证明，世世代代拥有福尔摩沙东岸分别称作 Lamo 和 Talamo 等两处谷地的原住民头目，经其署名，同意将此两地永久租借给美利士先生与何恩先生，及其继承人或继任者。上述谷地从海岸起算，向内陆延伸至实际可绕行或通行之处，范围涵盖谷地周遭山岭基脚至峰顶分界线，附带其专用权及土地权、河流与森林出产收益，耕种和改良，建造房屋或堡垒，清除山岭或谷地间森林，或视所需进行耕种和改良，或定居于此的权利。[③]

基于以上筹备，大南澳的殖民事业大有如火如荼之势。起初，何恩带同洋人五六人在“番界”查勘山场树木，以盐、布、羽毛等物结交“生番”，旋即从鸡笼购买船只雇用工匠四十余人至大南澳建堡伐木。不久，工匠已达百余人，并有壮勇二十余名携带炮械，在大南澳建筑土堡一所，中盖草瓦屋二十余间，又在附近五里之小南澳筑一土围，中盖瓦屋三间、草棚十余间，伐取之

① 柯培元撰、夏德仪编辑：《噶玛兰志略》，第 13 页。

② 柯培元撰、夏德仪编辑：《噶玛兰志略》，第 145 页。

③ 蓝柏：《福尔摩沙拾遗：欧美的台湾初体验 1622—1895》，林金源、刘怡彣译，经典杂志，2019 年，第 103 页。

木陆续运赴鸡笼。至此，通判丁承禧不得不认真处置，从条约体制、“番界”管治方面积极质辩美利士等人活动的合理性。

其一，美利士充任领事官于条约不符，给照何恩赴兰伐木亦属违约，大南澳也非条约口岸。在与德国的交涉中，总理衙门依1861年德使艾林波（Friedrich zu Eulenburg）谈判照会中“内开各口设立领事必须派真正官员，不可用商人滥充此职”之语，质疑美利士的领事身份，认为美利士是以商人自行冒充领事，且任性妄为，不遵和约规定触犯中国禁令，理应派遣真正领事前往，以重责守。无论是《中德通商条约》或其他各国条款均无洋人可以擅入内地开山伐木的规定，“通商各口，是为外国人通商而设，和约所载止准各国商民贸易，至山场土产各有其主，断无可以任令外国人自行采取之理”。[①]德国照复中称商人代理领事未尝不可，推脱何恩为英国人，其无权约束惩办，仅承诺备函戒饬美利士，意存袒护。英国照复称“已抄录来文，札饬淡水副领事官详细查明情形，如该英人有违约情事，立即严行禁止”。[②]英国驻淡水副领事额勒格里（William Gregory）传唤何恩了解情形后认为，何恩签订的契约是有效的，“大约从苏澳至南岬，将近两百英里长的福尔摩沙海岸地带，就我所知，中国政府对此无法行使任何权威”。[③]

其二，以“罗发”号事件中中国查办“生番”戕害洋人之事，论证“番界”为地方官府所辖。“罗发”号事件是美利士、何恩等言说“番界”无主的重要话语资源，却也是清朝官方认定“番界”为其所管治的例证。大南澳殖民爆发之时，“罗发”号事件的善后事宜清朝还在筹划中，尚未最终完结。闽浙总督英桂在奏报大南澳事件时顺带提及琅峤地方设官驻兵一事，因领事李让礼坚请，欲就龟鼻山官军原扎营盘处所，改造炮台，派拨弁兵驻守，以杜“生番”出没。恰逢前任台湾镇总兵刘明灯由台回省，刘明灯曾亲履其地，英桂计划与其商量，看是否可以建造炮台。噶玛兰通判以去年琅峤“生番”戕害洋人仍需中国官前往查办为由，回应美利士的“番界”不为地方管辖的谬论。说理而外，并动之以情，照会英国人：“美国人在琅峤山被害之案，中国费尽许多周折，始办就绪，倘若再有前项情事，咎将谁归！”[④]

英、德两国虽有照会声言查禁，但美利士等人毫无敬畏，仍旧在大南澳垦荒，并意欲种茶，贩运军火偷济“生番”。同治八年六月，何恩带同四名黑人、壮勇四十余人到大南澳，计划招募一百八十名劳工，每月出资七元。见此情景，噶玛兰通判除向上级奏报寻求外交斡旋外，也采取措施限制其雇工数目。在出入噶玛兰的必经之处添设丁勇把守，示禁民“番”，不准一人接受雇用，亦不得与外国人接谈交易，遵者赏，违者重责。随即赴沪尾与其领事官执约诘辩，领事虽然表面同意撤退，仍有阳奉阴违的姿态。不得已，噶玛兰通判再令在大南澳充任壮勇的人秘密让接受招募的淡水人诈病返回，使得何恩等人孤掌难鸣。

总理衙门奕䜣禀陈内地山场非洋人所得开垦，军火乃违禁之物，接济“生番”，贻害尤甚，自当立为禁止。至于何恩等人与“生番”签订的条款，总理衙门明确表示，“查生番所居之地，皆隶中国界内，大南澳并非通商口岸，洋人固不准私往向生番租地开垦，其地亦非生番所能擅租”，“台湾生番散处内山，大南澳沿海官地并非生番可以出卖，该洋人显系借口抵塞”。[⑤]由此可见，原来的化外“番界”已被视同“内地”“界内”，开垦与否权在我手，不容洋人染指。对何恩以吴标南在界外伐木的借词，总理衙门函咨船政大臣沈葆桢后回称“吴姓系广东人，是用中国人采办中国界内之木，与洋人违约自往采伐，迥不相同”。鉴于福州杉木不足以耐风浪，沈

① 吴幅员编辑：《筹办夷务始末选辑》，台湾银行经济研究室，1964年，第350页。

② 吴幅员编辑：《筹办夷务始末选辑》，第348页。

③ 蓝柏：《福尔摩沙拾遗：欧美的台湾初体验1622—1895》，第105页。

④ 吴幅员编辑：《筹办夷务始末选辑》，第348页。

⑤《奏为咸伯国人美利士与英国人名康在台湾大南澳地方伐木垦荒私贩军火交通生番并勒抽附近山民勇粮事》，同治八年七月，台北故宫博物院藏，档案号：603000505-001。

葆桢曾一度以“台地樟木港狭山深，出运迟滞”为由遣员赴暹罗购取南洋栖木，[①] 不过台地樟木素为制造军船的材料，沈葆桢显然也未彻底放弃在台地伐木取材。

何恩等人在大南澳的殖民活动打破了原有的地方秩序和平衡，以致与“番”、民和地方行政机构之间的关系紧张。鸡笼海关的美国人泰恩特（Edward Taintor）描述了大南澳的拓殖景况：“看着我们的汉人仆从在洋主子的保护下，自在自信地与嗜杀成性的野蛮人打交道，着实有意思。洋人素来以体力和勇气闻名，汉人对此也深信不疑，所以这些野蛮人不敢动我们仆从任何一根头发，然而若非我们在场的缘故，他们的人头五分钟之内便会被砍下。”[②] “野蛮人”即是指“生番”，汉人是何恩的雇工，显见“生番”猎首习俗为其所知，汉人、“生番”间的关系并未因何恩的殖民活动有所缓解。相反，为防范内山“生番”，何恩仿效清朝治番政策，建堡设隘，向近山汉民抽剥以贴补防卫开支，引发噶玛兰民众不满，最后仰赖噶玛兰通判的协调，“将附近山民所砍风藤、薯榔，按百担勒抽二十担，贴补勇粮，以致兰民怀恨，欲往拆堡相斗，职亲到苏澳弹压谕止，并令各家长严行约束各子弟，不得私相寻衅。”[③] 额勒格里的走访观察也提供了佐证，表明汉人早已在大南澳有伐木、屯垦活动。

清朝几次照会后决定以强力措施禁阻美利士等人的妄行。清朝秉持“华洋交涉事件，办理全凭条约”的原则，力图“妥慎筹办，总期不激不随，毋稍偏倚”。[④] 在依约辨明“番界”所属之后，对于美利士等人的违约行径，清政府的态度渐趋强硬，命令督抚查拿承办，同时照会英、德两国，如若何恩等恃强抗拒，不服拿送，“伤毙无论”。普鲁士不再选择把台湾作为殖民地的改变大致也在同一时间发生。一方面普鲁士忙于国内的民族统一事业，无暇东顾；另一方面，开始出现反对在台湾殖民的观点，以驻日勃兰特（Max von Brandt）为代表。勃兰特称他担任驻日领事（1863—1868）时曾仔细研究过在台湾殖民的计划，不过最终觉得条件不合适而放弃。[⑤] 再有，出现了诸如舟山、鼓浪屿、镇江，甚至对马岛、琉球等多个更优选项，作为原使团成员的李希霍芬表现得尤为积极，所提建议也多。李希霍芬足迹遍布沿海至内陆各省，几乎每到一地都在衡量其是否具有成为普鲁士殖民地的潜力，相当程度上冲淡了原将台湾作为唯一殖民地的念想。当李希霍芬 1868 年抵达舟山时，他即刻认定舟山是一个适宜作为普鲁士据点的地方，“作为一个自由港，在一个像普鲁士的国家手里，舟山可以得到一个使人推崇的地位”，地势上易于防守，“一个舰队可以控制华北及日本的交通”，“宁波的外贸将因此而停顿，上海的贸易也将减少，因此占有此岛比占有其他地点更安全”。[⑥] 至于镇江，则是在中国海关的普鲁士籍职员德璀琳（Gustar Von Detring），他曾担任镇江关税务司。对马、琉球之所以成为选项，是因为普鲁士想要维系业已签订的条约，在中、日之间寻求一个贸易转运站，同时也可以为海军提供驻泊地。至 1869 年 11 月，清政府焚毁在 Talamo 的据点，何恩在与其他外国人和平埔族人搭船离开时遇风漂流至南岬溺毙，1870 年 6 月美利士洋行倒闭，美利士前往上海，大南澳殖民事件遂告一段落。

基隆煤炭资源向为外商觊觎，普鲁士使团中的李希霍芬曾到基隆勘察。李希霍芬的报告中关于煤炭资源的情况多引述《佩里日本远征记》，对煤矿的分布、储藏、开采和运输情形作了说

---

① 左宗棠等撰：《船政奏疏汇编》，文海出版社，1975 年，第 211–215 页。

② 蓝柏：《福尔摩沙拾遗：欧美的台湾初体验 1622—1895》，第 104 页。

③ 台湾历史数位图书馆，台湾大学，档名：ntu-GCM0007-0002400026-0000173-a012. txt。

④《清穆宗实录》卷 262，同治八年七月己巳。

⑤ Max von Brandt, *Dreiunddreißig Jahre in Ost-Asien,Erinnerungen eines deutschen Diplomaten*, Leipzig: G. Wigand, Bd.II,1901,pp.141–144.

⑥ 施丢克尔：《十九世纪的德国与中国》，第 93 页。

明。[①] 美利士在大南澳进行殖民事业的同时，也试图从“熟番”手中购置煤矿，采用西法开采，时间在同治八年四月。美利士、美商柯林斯（C.E.Collins）与基隆“熟番”潘观生签订契约，以银二千二百元典买煤山一座，在把典契呈交台湾通商税务委员刘青藜验税盖印时，官方以“有碍民居方向”敕令禁止，并提潘观生到案，拟追价给还。李仙得也曾活跃其中，照会台湾道黎兆棠，请予允准。李仙得一向关注台湾的煤炭资源，汇报其产出、价格和售卖情况构成了李仙得领事报告的重要部分，就其出口税率过重问题多有不满。[②] 其间，台湾地方官曾考量是否应美商柯林斯请求，将典契改为租赁，准其建楼造栈，但最终还是决定将山地交还给少数民族管理，官方垫付外商所出资本，再由官方代为变价冲抵。

无论是大南澳事件还是开采基隆煤山事件，本质性的问题在于西方世界存在把殖民地少数族群置于“文明—野蛮”框架中的基本预设。这既是西方殖民者理解“他者”的起点，也成为他们行动的指南。两次事件中，美利士等人以与少数民族签订契约为由推进殖民和开矿事业。表面观之，似乎是对少数民族行为能力和财产处置权的肯定，实际上却是将其等同于不受政府约束的独立个体，视同“野蛮人”，更置清政府的主权于不顾。

三、中西视角下的清代台湾“番界”的归属辩正

从“罗发”号事件、大南澳事件再到牡丹社事件，争议的核心问题是台湾“番界”的政治归属。西方“番界无主论”的知识脉络，不仅否定了清朝对“番界”的主权，亦不认同台湾少数民族对其土地的领有。“番界无主论”完全是“西方中心论”的产物，忽视了清代台湾边疆和民族治理的整体视角，以及“番界”的制度渊源、空间变迁。审视“番界无主论”的历史依据和现实逻辑，方可有效反思、回应这一谬论。

“番界无主论”是由李仙得明确提出，西方测绘的地图和清朝的消极治理是其主要的论点支撑，实际上均有局限于西方认知体系、以偏概全的缺陷。康熙《皇舆全览图》是最早涉及台湾后山归属议题的、由传教士群体主持测绘的地图。在此幅地图中，台湾后山以空白展示，伴随着地图的西传以及测绘人员文字表述，造成一种后山未设立政区而不归清政府管辖的主观印象。参与台湾测绘并以书信形式向西方传递消息的是耶稣会士冯秉正（Moyriac de Mailla），康熙《皇舆全览图》以及《中华帝国全志》的出版奠定了西方对清代中国的疆域观。杜赫德（Jean Baptiste du Halde）在《中华帝国全志》中关于台湾的表述主要来自冯秉正：“台湾岛并不全在中国的统治下，它被一列山脉，分割为两个部分，这座山脉从最南端的沙马矶头一直延伸到北部海岸。只有山脉西部，位于北纬 22°8′与 25°20′之间的部分归属中国。”[③] 李仙得基本延续了测绘者冯秉正对地图测绘结果和对“番界”的认知，并将其表述为：“福尔摩沙为中国人所征服之后，就分成两个部分，与中央山脉所形成的天然边界相符，而两者之间的差异十分明显。此系列山脉以西的所有地带，既包含由北纬 22 度 8 分到 25 度 20 分之间的乡土，被视为归中国人所有。因此其范围包括西部、北部及东北部的海岸，从 Chama Kithe（即今日的车城）延伸到东北部等的整个部分。位于此界线以东的部分则属于原住民所有。这些界线在中国人占据的福尔摩沙的地图上界定得很明确。”[④]

---

① Ferdinand Freiherrn von Richthofen,“Ueber den Gebirgsbau an der Nordküste von Formosa,” *Zeitschrift der Deutschen geologischen Gesellschaft*,1860,pp.532−545.

② 黄嘉谟：《甲午战前之台湾煤矿》，“中央研究院”近代史研究所，1982 年，第 82−84 页。

③ Jean Baptiste du Halde, *Description géographique, historique, chronologique, politique et physique de l'empire de la Chine et de la Tartarie chinoise,* Paris: Chez P.G. Lemercier, 1735, Tome Premier, p.161.

④ 费德廉、苏约翰主编：《李仙得〈台湾纪行〉》，第 233 页。

李仙得引用冯秉正的观点为佐证直接暴露了他并不清楚清代台湾“番界”的历史沿革，这事关“番界”的政策渊源及其政治属性。首先，冯秉正等人在台湾测绘的时间为康熙五十三年，而“番界”正式划设的时间为朱一贵事件后的康熙六十一年。也就是说，在康熙五十三年，冯秉正是以个人的视角界定了台湾的“番界”，这与清朝官方实施封禁政策而形成的“番界”并不一致。换言之，冯秉正时的“番界”是天然形成的少数民族居住空间，其边界和治理政策都未确立下来。作为封禁政策的“番界”内含清朝边疆和族群治理理念，为了维持“番界”的稳定必须设置与之相关的配套措施，比如挑挖土牛，修筑隘寮，添设“番屯”。① 此时的“番界”空间是人为力量介入之后的结果，与天然形成的“番界”之间判然有别。

康熙《皇舆全览图》中与台湾“番界”相似，以留白处置的尚有广西北部、贵州南部等三处注记“生苗界”的地域，两地都曾实施程度不同的封禁政策。与台湾“番界”不同的是，苗疆在雍正年间经“改土归流”政策的推行，正式设官置厅，“生苗界”的地理信息随即绘入全国舆图中。借取西南边疆民族治理经验，将其在台湾推行，曾是清廷的首选，其底层逻辑是台湾少数民族与苗、畲、黎等一样都是清朝治下的边疆族群。② 苗疆地处西南省区的交界地带，由“化外”而入“版图”事属必然，台湾“番界”东向外洋，中隔群山与政区相接，不但阻碍了“番界”与前山的交流，也致使官方在封禁政策下裹步不前、因循守旧。即便如此，在官方视域中，“番界”与苗疆同属边疆民族聚居之地，区别仅在于纳入版图的方式各有不同、时间早晚有差而已。

其次，对比李仙得和冯秉正对“番界”空间范围的表述，可以发现，李仙得版本中的“番界”比冯秉正多了台湾东北部的噶玛兰厅。噶玛兰厅原本是“番界”的一部分，至嘉庆年间才新设政区，说明了清代台湾“番界”并非一成不变，后山“番界”的空间与汉人、少数民族之间的往来密切相关。“番界”随着族群之间的往来互动，不断发生变化，在时机、条件成熟时也会趋向政区化。噶玛兰厅是清末“开山抚番”之前唯一在“番界”设立的政区，更为细微的空间变化情况发生在汉人与少数民族的接触地带。从“番界”政策实施到乾隆末年的林爽文事件，官方绘制了红、蓝、紫、绿多种“番界图”，目的就是清厘汉“番”界址。整体上而言，舆图上线条颜色的变化其实就表达了民族之间交流交往交融的日渐频繁，“番界”的空间逐渐压缩。

在“罗发”号事件中，李仙得为解决船难的善后事宜，起初极力推动清朝在“番界”内建立政治权威，其中最为典型的案例是推动在南岬地方建立炮台并添兵驻防。刘明灯曾搭建临时性的炮台，待其废弃后，李仙得认为清政府主动放弃了对“番界”的统治。这是李仙得炮制“番界无主论”的重要现实性依据。实际上，除了配合李仙得采取军事行动、签订救助协议，为了避免同样的悲剧事件再度上演，清朝采用既有的“番界”治理政策。清政府以在枋寮一带添设兵屯代替龟鼻山营盘的炮台改建计划，所考量的，一是为洋人宽留余地，二是延续传统的隘丁制度框架。此次隘丁布设，从枋寮直至琅峤，二百名隘丁，分四队，另新置千总一名，并新建龟仔角衙署。以上信息来自台湾镇总兵张其光赴任时随身携带的台湾地图，名为《台湾清国属地》，图名为日人福岛九成所加。该图是一幅传统山水地图，道路、营汛信息都有清晰标注出来。在大树房与龟仔律社之空隙题有如下内容：

> 查龟仔角现经奉丈，就道标拨出兵五十、南路营拨出兵五十，共一百名。派拨道标新添千总一，带往驻防。又设隘丁二百名，每五十为一队，每队设正丁首一名、付隘丁首一名，四队计正付隘丁首八名，又拨阿猴分县驻防龟仔角。虽经具奏在案，同治十一年间，衙署建盖在枋

① 郭满：《清代台湾番屯设置的历史背景与制度渊源》，《民族研究》2023 年第 3 期。

② 郭满：《图像、仪礼与秩序——清代台湾社番的政治谱系》，《中央民族大学学报（哲学社会科学版）》2022 年第 6 期；郭满：《从专官到政区——清代台湾理番同知的制度渊源与边疆治理》，《中央民族大学学报（哲学社会科学版）》2025 年第 4 期。

寮亦经完工，文武尚未移驻，理合声明。[①]

龟仔角社即杀害“罗发”号遇难船员的番社，台湾地方官奉命对龟仔角社勘丈、绘图，后派拨兵丁一百、隘丁两百名巡防驻守。隘制是清乾隆以来逐渐形成的“防番”制度，[②] 凤山县的隘制在“罗发”号事件前有 6 处，最南端为枋寮隘。台湾“中央研究院”藏《台湾民番界址图》中绘有枋寮隘，并有“枋寮隘望楼，南离加咯塘禁界五里”注记，汉“番”界线位于下苦溪左岸。紫线番界图中，下苦溪往南概属番界，盖有“禁地”“请禁”印戳。不过，在《台湾清国属地》图中，道路已经拓展至水底寮等原番界地域，围绕龟仔角社周边的地理信息不断增加，也日渐清晰。

地图之上毕竟空间有限，承载的信息也不够全面。1869 年 7 月，闽浙总督英桂、福建巡抚卞宝第上《为台湾枋寮地方筹设官驻兵并于琅峤一带分设隘寮以资防护恭折具奏仰祈圣鉴事》奏折，详细说明事件始末，以及为达到防番护洋目的采取的诸项措施。处置伊始，就是否将番界抚而有之，处事各官的意见尚有争议：台湾镇总兵刘明灯议请直接设官征赋；前署台湾镇总兵曾元福建议循土牛之禁，仍归荒服；前台湾道吴大廷综合前两者意见，认为可在枋寮地方设官驻兵。刘明灯、曾元福、吴大廷均是事件亲历者，意见分殊致使闽省督抚无所适从，于是再度委派平潭同知郑元杰等驰往，周历履勘，勘明绘图呈送。最终博采众论，决定琅峤之车城及风港地方民番杂处，均未便设兵，议请仿照台湾各厅州县于山隘口设立隘寮章程，选举隘首、隘丁分段防护。

除凤山巡检改驻枋寮外，在琅峤和风港分别筹设隘首、隘丁，包括闽粤两籍、“熟番”均有参与。不过，与隘的传统职能稍有差别，已不仅仅是防番，更是为救护洋人而设。从闽粤庄头人和“熟番”订立的保结，到在枋寮、风港、琅峤驻兵设隘的制度性安排，组成了清政府对“罗发”号事件的整体处置。经此一事，清政府了解到番界之中早已是民番杂处，“近海多闽人，依山多粤人，内山为番人”，便顺势将此前位于枋寮的隘制向南推展到琅峤，兴隆里巡检由此改驻琅峤。关于为何弃置原在大树房构筑的临时炮台，大概是因为从清政府的视角来看，以上措施足以保障遭风落难的洋人。最初清政府得到的消息是“罗发”号在琅峤湾遭风，实地踏查后发现琅峤背山面海，洋面风大浪急、礁石林立，山内龟仔角“生番”在内山四十里。这些信息以图文形式呈现在地图上时，大致与张其光《台湾清国属地》相类似，上东下西的构图方式造成从枋寮到琅峤对龟仔角社成包围之势的印象。船自海上来，若有船难，与“生番”间隔有闽粤和“熟番”，不致再发生杀害船员的事。

由上可见，“番界”是清朝官方在台湾实行的边疆和民族治理政策，一定程度上达到了维系地方治安，以及汉人移民与少数民族各安生理的目的。然而，虽然厉行封禁，但依然无法阻挡民族之间交融的趋势，汉人进入“番界”从事土地开垦的活动日渐频繁，台湾地方官员不断呼吁在开发成熟的“番界”设立新的政区，如北部淡水厅、山后噶玛兰厅都被视作台湾进行“改土归流”的举措。因此，无论是李仙得论据的历史渊源，还是清朝围绕“罗发”号事件的措置，都不曾证明“番界”是无主之地。相反，正是由于“番界”政策的施行，延缓了其政区化的历史进程，才形成了清代台湾前山政区、后山“番界”的地理格局。

四、结语

“番界无主论”是美利士、何恩等觊觎以至妄图殖民台湾“番界”的内在逻辑。“不易其俗，不易其宜”是清朝的边疆民族治理思路，维护少数民族生计的封禁政策由此产生，也是台

① 见张其光：《台湾清国属地》，现藏日本国立公文图书馆，地图名为福岛九成所加，https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/listPhoto?LANG=default&BID=F0000000000000070203&ID=&TYPE=large&IMG_FLG=on&NO=，2020-03-09。

② 陈宗仁：《十八世纪清朝台湾边防政策的演变：以隘制的形成为例》，《台湾史研究》第 22 卷第 2 期，2015 年。

湾“番界”空间产生的历史渊源。在“罗发”号船难事件中，清朝延续了既有的边疆民族治理框架，并未对李仙得的要求作出积极回应。然而，界外噶玛兰的设厅施治其实已彰显出“番界”的政治属性，“番界”本质上是清朝边疆治理的一种制度性设计，是与苗疆、黎境相类的“内部边疆”。大南澳事件距“罗发”号船难事件未久，对如何处理与西方人的关系，无论闽台地方还是清朝中央显然都已累积了一定的经验。总理衙门与地方的对外交涉同时展开，且步调一致，事后“令台湾道、府、厅、县各官，平时详细讲求，庶临事有所依据，免致措置失宜”。① 在关于“番界”议题的争辩中，中方开始懂得运用既有涉外事件处置的话语资源驳辩“番界无主”谬论。“罗发”号事件也成为清政府对“番界”具有管辖权的重要论据，这与西方对清朝在“番界”管辖权的理解大异其趣。

References

Du Halde, Jean Baptiste. *Description géographique, historique, chronologique, politique et physique de l'empire de la Chine et de la Tartarie chinoise*, Paris:Chez P.G. Lemercier,1735.

Gendre, Charles W.Le. *Is aboriginal Formosa a part of the Chinese empire*？ Shanghai:Lane,Crawford,1874.

Pickering, William Alexander. *Pioneering in Formosa:recollections of adventures among mandarins, wreckers, & head-hunting*. London:Hurst & Blackett,1898.

Robert, John. *Shepherd.Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier,1600–1800*. California:Stanford University Press,1993.

The Debate on the Jurisdiction of the "Aboriginal Territory" (*Fanjie*) in Qing Dynasty Taiwan: Focusing on the "Rover" Incident and the Dananao Incident

GUO Man（The Centre of Studies of Fujian and Taiwan, Fujian Normal University; guoman@fjnu.edu.cn）

Abstract: During the Qing dynasty, the "aboriginal territories" in Taiwan were established to manage and govern the indigenous population, resulting in a spatial arrangement of administrative districts in the west and "aboriginal territories" in the east. The continued existence of these "aboriginal territories" was a result of effective governance and maintenance by the Qing dynasty, and these territories could be incorporated into administrative districts when conditions were ripe. The Rover incident, the Dananao incident, and the Mudan incident all involved the issue of Taiwan's "aboriginal territories", and these three events were not isolated incidents but were interconnected. In the diplomatic negotiations, both Chinese and foreign parties gradually shifted from presenting their own narratives to finding common ground in each other's discourse. The Qing dynasty began to utilize international law to assert its sovereignty over Taiwan's "aboriginal territories", while the other parties attempted to use the Qing dynasty's restrictive policies in Taiwan to argue that the "aboriginal territories" were ownerless land. The ultimate solution involved the signing of a treaty between China and Japan, and the Qing dynasty changed its governance policies in Taiwan, implementing a policy of "opening up the mountains and pacifying the indigenous people".

Keywords: Qing Dynasty, Taiwan, aboriginal territories, frontier governance

① “中央研究院”近代史研究所编:《教务教案档》第 2 辑第 3 册，“中央研究院”近代史研究所，1974 年，第 1525 页。